

Prof. Dr. Tankut CENTEL

Koç Üniversitesi Hukuk Fakültesi

Aşamalı Zorunlu Eğitimin Çalışma Yaşamına Etkisi

I. Giriş

Yakın geçmişte TBMM tarafından kabul edilen ve kamuoyunda "4+"larla ifade edilen 6287 sayılı Yasa¹, zorunlu ilköğretim süresinin niteliğini değiştirmiştir. Nitekim, zorunlu ilköğretim kavramı ile zorunlu ilköğretim süresi, yapılan yasal değişiklik sonucunda, "kesintisiz" olmaktan çıkmıştır. Bu anlamda, 16.8.1997 tarihli ve 4306 sayılı Yasa'nın geçici 1 inci maddesinde yer alan "sekiz yıllık kesintisiz ilköğretim" ibaresi, "ilköğretim ve ortaöğretim" biçiminde değiştirilmiş ve aynı yerde yer alan "sekiz yıllık kesintisiz" ibareleri de, anılan madde metninden çıkarılmıştır (6287 sayılı Yasa m. 13).

6287 sayılı Yasa'nın, siyasal tartışmalar bir yana bırakılacak olduğunda, ülkemiz çalışma yaşamını da etkileyici düzenlemeleri içerdiği görülmektedir. Çünkü, zorunlu eğitim süresi ile asgari çalışma yaşı arasında, doğrudan bir bağlantı bulunmakta; zorunlu öğrenime ilişkin düzenlemeler, asgari çalışma yaşıyla uyum sağlamak zorunda kalmaktadır. Bunun temelinde,

eğitim görmenin (okul'un), çocuklar ile gençleri çalışma yaşamından uzaklaştırıcı işlevinin yattığını görmek mümkündür.

Buna göre, aşağıda ilkin, zorunlu eğitimin, asgari çalışma yaşını nasıl etkilediği üzerinde durulacak ve sonra da, 6287 sayılı Yasa'yla yapılan değişikliğin yarattığı sonuçlara, Türkiye'nin bulunduğu uluslararası taahhütler açısından yaklaşılacaktır. 6287 sayılı Yasa'nın ortaya çıkardığı ve içerdiği siyasal etkiler ve özellikle, imam-hatip okullarının durumuyla ilgili gelişmeler üzerinde ise, durulmayacaktır.

II. Zorunlu Eğitim ile Asgari Çalışma Yaşı Arasındaki İlişki

1. Erken yaşta çalışma yaşamına atılma

Çocuklar ile gençleri çalışma yaşamından uzak tutacak en önemli önlem, uygulamada onların okula devamını sağlayacak eğitim olanaklarının yaratılmasıdır. Nitekim, çocuklar ile

Etkin bir devlet denetim örgütü yaratılmadığı sürece, zorunlu eğitime ve asgari çalışma yaşına ilişkin düzenlemelerin uygulanmasını bekleme, gerçekçi bir yaklaşım olmaz.

gençlere gerekli öğrenim olanakları yeterince sağlanmadığı takdirde, bunların erken yaşta çalışma yaşamına atıldıkları görülmektedir. Bunu, son derece doğal karşılamak gerekir. Çünkü, zamanını okula devam için ayıracak çocuğun veya gencin, mesleki çalışmaya zamanı kalmayacaktır. Bu nedenle, eğitimi zorunlu tutacak ve de söz konusu zorunlu geçirilecek sürenin uzunluğunu belirleyecek düzenlemeler, çalışma yaşamına atılmayla doğrudan bağlantı içinde bulunmaktadır.

Bunun gibi, ailelerin gelirlerinin az ama ailedeki çocuk sayısının yüksek oluşu da, ortaya çıkan yoksulluk yüzünden, çocuklar ile gençlere öğrenim gördürülmeyerek, bunların çok düşük ücretler uğruna çalışma yaşamına atılmalarını körüklemektedir. Bu durumda, ailelerin gelirleri yükselmediği sürece, ailelerden çocuklarını çalıştırmaları yerine okula yollamaları beklenemeyecektir.

Nihayet, zorunlu eğitim ile asgari çalışma yaşı uygulamalarını izleyecek ve bunlara ilişkin yasal düzenlemelere uyulup uyulmadığını denetleyecek olan, devlete ilişkin örgütlenmedir. Nitekim, etkin bir devlet denetim örgütü yaratılmadığı sürece, zorunlu eğitime ve asgari çalışma yaşına ilişkin düzenlemelerin uygulanmasını bekleme, gerçekçi bir yaklaşım olmaz.

2. Zorunlu ilköğretim çağı ve çocuk çalıştırma yaşı

Zorunlu ilköğretim çağı, 6287 sayılı Yasa'nın 7 nci maddesiyle 14.6.1973 tarihli ve 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nun 22 nci maddesinde yapılan son değişiklikten sonra, 6-13 yaş grubundaki çocukları kapsayacak ve bu çağ, çocuğun 5 yaşını bitirdiği yılın Eylül ayı sonun-

da başlayacak ve 13 yaşını bitirip 14 yaşına girdiği yılın öğretim yılı sonunda bitecektir.

Çalışma yaşamına bakıldığında ise; 15 yaşını doldurmamış çocukların çalıştırılmalarının, İş K. m. 71/1 uyarınca, yasaklandığı ve ancak, 14 yaşını doldurmuş ve ilköğretimi tamamlamış bulunan çocukların bedensel, zihinsel ve ahlaki gelişmelerine ve eğitime devam edenlerin de okullarına devam etmelerine engel olmayacak hafif işlerde çalıştırılmalarına izin verildiği görülmektedir.

Bu durumda, akla hemen, zorunlu ilköğretim çağı sona ermiş bulunan 14 yaşındaki (14 yaşının içindeki) çocuğun, 14 yaşını ve gidecek 15 yaşını dolduruncaya kadar ne yapması gerekeceği sorusu gelmektedir. Gerçekten, 14 yaşındaki çocuklar, zorunlu ilköğretim çağını tamamlamış bulunmaları nedeniyle, okula devam etmeye ve bunların velileri de (anne ve babaları da) çocuklarını okula yollamaya zorlanamayacaklardır. Nitekim, 14 yaşındaki çocuk 14 yaşını dolduruncaya kadar hafif işlerde dahi çalıştıramayacak ve 15 yaşını dolduruncaya kadar da hafif işlerin dışındaki işlerde istihdam edilemeyecektir (İş K. m. 71/1).

Eğitim olanaklarının yeterince sağlanmadığı, özellikle fiziki kapasite ile okullaşma oranının yetersiz kaldığı ve aile gelirlerinin düşük kaldığı ve de etkin bir devlet denetim örgütünün kurulmadığı Türkiye gibi bir ülkede ise, çocuktan çalışmayıp evde oturmasını veya okula devam etmesini beklemek, gerçekçi bir tutum olmayacaktır. Buna göre, fiilen aileler, çocuklarını çalıştırma yoluna itilecektir. Bu anlamda, 6287 sayılı Yasa'nın, asgari çalışma yaşı hükümleriyle uyumlu bir düzenleme getirmeye söylenebilir.

Diğer yandan, ilköğretim kurumlarının; dört yıl süreli ve zorunlu ilkokullar ile dört yıl süreli, zorunlu ve farklı programlar arasında tercihe olanak veren ortaokullar ile imam-hatip ortaokullarından oluşması öngörülmektedir (6287 sayılı Yasa m. 9'la değişik 1739 sayılı Yasa m. 25/1). Böylece, ilkokula devam süresi, beş yıldan dört yıla indirilmektedir. Bu bağlamda, hangi akla hizmet edilerek, ilkokula devam süresinin düşürüldüğünü anlamak ise, mantıki kurallar çerçevesinde olanaklı görünmemektedir.

Zorunlu temel eğitim sorunu, temelde toplumsal nitelikte olan ve salt ceza önlemiyle çözülemeyecek bulunan bir sorundur. Nitekim, ailelerin ekonomik güçlükleri ile ülkenin eğitim olanaklarının kısıtlılığı ortadan kalkmadığı sürece, sorunun devam ettiği ve çözülemediği görülmektedir.

Aynı anlamsızlığı; zorunlu ilköğretim çağının, oldukça erken başlatılmasında da, görmek mümkündür. Nitekim, ilköğretim çağının, çocuğun, 6 yerine, 5 yaşını bitirdiği yılın Eylül ayı sonunda, yani çocuk henüz beşbuçuk yaşındayken başlaması öngörülmektedir. Böyle olunca da; zorunlu ilk öğretim çağının bitiş zamanı ile asgari çalışma yaşı arasındaki bağlantı, doğal olarak, ortadan kalkmaktadır.

3. Zorunlu eğitim yükümüne aykırılığın yaptırımını

222 sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu, zorunlu ilköğretim çağındaki çocukların okula gönderilmeyip çalıştırılmasına karşı, önleyici ceza hükümlerine yer vermiştir. Nitekim, muhtarlıkça veya mülki amirce yapılan tebliğe rağmen çocuğunu okula göndermeyen veli veya vasiye okul idaresince tespit edilen çocuğun okula devam etmediği beher gün için onbeş Türk Lirası; söz konusu para cezasına rağmen çocuğunu okula göndermeyen veya göndermeme nedenlerini okul yönetimine bildirmeyen çocuğun veli veya vasisine de beşyüz Türk Lirası idari cezası verilecektir (222 sK. m. 56).

Ayrıca, 222 sayılı Yasa, ilköğrenim çağında olup da zorunlu ilköğretim kurumlarına devam etmeyenlerin, hiçbir resmi ve özel işyerinde veya her ne surette olursa olsun çalışmayı gerektiren başka yerlerde ücretli veya ücretsiz çalıştırılmalarını öngörmüş; buna aykırı davranışlar hakkında, dört yüz Türk Lirası'ndan bin

Türk Lirası'na kadar idari para cezası verileceğini belirtmiştir (m. 59/I ve IV).

Zorunlu temel eğitim yükümünün uygulanmasını sağlamak üzere öngörülen söz konusu cezai yaptırımlar, etkili (caydırıcı, önleyici) görünmekle birlikte; bu konuda önemli olan nokta, belirtilen hükümlerin, ne ölçüde uygulandığıdır. Bu bağlamda, Milli Eğitim Bakanlığı'nın idari para cezalarının uygulanması konusunda kararlı görüldüğü ve hatta Milli Eğitim Bakanının, 66 ncı aydan itibaren kayıtların zorunlu olarak yapılacağını belirteip, "kayıt yaptırmayan velilere hesabını soracağız" biçiminde sert mesajlar verdiği² izlenmektedir.

Ancak, cezai hükümlerin bir an için tam olarak uygulandığını varsaysak bile, sorun ortadan kalkmamaktadır. Çünkü, zorunlu temel eğitim sorunu, temelde toplumsal nitelikte olan ve salt ceza önlemiyle çözülemeyecek bulunan bir sorundur. Nitekim, ailelerin ekonomik güçlükleri ile ülkenin eğitim olanaklarının kısıtlılığı ortadan kalkmadığı sürece, sorunun devam ettiği ve çözülemediği görülmektedir. 6287 sayılı Yasa da, çıkarılışına daha çok siyasi etkenler egemen olduğu için, sorunun bu yönünü atlamaktadır.

III. Uluslararası Taahhütler ve Zorunlu Eğitim Değişikliği

6287 sayılı Yasa'yla zorunlu öğrenim yükümü konusunda yapılan değişiklik, ister istemez, Türkiye Cumhuriyeti'nin taraf olduğu uluslararası sözleşmeler yoluyla üstlenmiş bulunduğu yükümlülüklerini (taahhütlerini) de, yakından ilgilendirmektedir. Bunlar içinde, çocuk çalıştırma yasağına ve asgari çalışma yaşına ilişkin 138 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi'nin, ön plana çıktığı görülmektedir.

Gerçekten, 1973 tarihli İstihdama Kabulde Asgari Yaş Hakkında 138 sayılı Uluslararası Çalışma Sözleşmesi'nin³ Türkiye tarafından onaylanması, 23.1.1998 tarihli ve 4334 sayılı Yasa'yla⁴ gerçekleşmiş ve uygulanması da, 25.5.1998 tarihli ve 98/11184 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı'yla⁵ kabul edilmiştir. Söz konusu sözleşme, kendisini onaylayacak her üye devlete ilkin, çocuk çalıştırmayı ortadan kaldırmayı güvence altına alan ve asgari çalışma yaşını,

6287 sayılı Yasa'nın zorunlu temel öğrenim yükümüne ilişkin getirdiği değişiklikler, İş Kanunu'nun asgari çalışma yaşına ilişkin düzenlemesiyle uyumlu görünmemektedir.

gençlerin bedensel ve ruhsal gelişmesini sağlayıcı bir duruma yükseltmek amacıyla belirlenen bir ulusal siyaseti izleme yükümünü getirmektedir (m. 1)⁶.

138 sayılı Sözleşme; kendisini onaylayacak her üye devletin, onay belgesine ekli açıklamada, kabul etmiş olduğu asgari çalışma yaşını bildirmesini ve asgari çalışma yaşına erişmedikçe kimsenin, herhangi bir işte çalıştırılmamasını öngörmektedir. Sözleşmeyi onaylayacak üye devlet tarafından onay belgesine ekli açıklamada belirtilecek asgari çalışma yaşı ise, okula gitme yükümünün sona erdiği yaştan ve kesinlikle 15 yaştan aşağı olmayacaktır. Ancak, ekonomisi ve okul olanakları yeterince gelişmemiş olan üye devletler, ilgili işçi ve işveren kuruluşlarının görüşünü alarak, asgari çalışma yaşını başlangıçta 14 yaş olarak bildirebilecektir (m. 2).

15 yaştan küçüklerin çalıştırılmamasını öngören genel esasa ilişkin bir diğer ayrık durum, hafif işlerde çalıştırılmadır. Buna göre, ulusal mevzuat, 13-15 yaşlarında olanların hafif işlerde çalışmalarını uygun görebilmektedir. Ancak, bunun için, söz konusu kişilerin çalıştırılacakları işlerin, bunların sağlık ve gelişmelerine, okula veya mesleki eğitim ve mesleğe yöneltme programlarına katılmalarına ve eğitimden yararlanma yeteneklerine zarar verici nitelikte olmaması gerekmektedir (m. 7/bent 1). Bunun gibi, ekonomisinin ve okul olanaklarının yeterince gelişmemiş olması yüzünden asgari çalışma yaşını başlangıçta 14 yaş olarak bildirebilecek (m. 2/bent 4) üye devlet, ulusal mevzuatında 13-15 yaşlarında olanlar yerine, 12-14 yaşında bulunanların hafif işlerde çalışmalarına izin verebilecektir (m. 7/bent 4).

Asgari çalışma yaşına ve zorunlu temel eğitim yükümüne ilişkin ulusal düzenlemeler, 138 sayılı Sözleşme'nin belirtilen hükümleriyle karşılaştırılacak olduğunda; öncelikle, İş K. m. 71/I hükmünün, anılan sözleşme hükümleriyle, uyumlu olduğundan söz edilebilecektir.

6287 sayılı Yasa'yla zorunlu temel eğitim yükümüne getirilen değişiklik açısından mevcut soruna bakılacak olduğunda da; söz konusu değişiklikle, 15 yaşın altındakilerin çalışabilmesini öngören bir hükme yer verilmediği için, 138 sayılı Sözleşme hükümlerine açık nitelikteki bir aykırılıktan söz edilemeyecektir.

Buna karşılık, 6287 sayılı Yasa'yla yapılan değişiklikten sonra, 13 yaşını bitirenlerin fiilen çalışmaya itilecekleri, daha önce görülmüş bulunuyor⁷. Bu bağlamda, zorunlu ilköğretim çağından çıktıktan sonra hafif işlerde çalışacaklara, ulusal mevzuat hükmünün (İş K. m. 71/I tümce 2) engel oluşturmasına karşılık; 138 sayılı Sözleşme 13-15 yaşındakilerin hafif işlerde çalışmalarına izin verilebileceğini öngördüğü için, anılan Sözleşme hükmüne, bu durumda dahi, ters düşülmeyeceği söylenecektir.

Hafif işlerin dışındaki işler hakkında ise; zorunlu ilköğretim çağının kısa tutulmuş olmasının fiilen çocukların çalışmasına yol açacağı belirtilmek suretiyle, 6287 sayılı Yasa'yla getirilen değişikliğin, 138 sayılı Sözleşme'yle üstlenilmiş uluslararası taahhütle bağdaşmayacağı ileri sürülebilecektir.

Bu bağlamda, Türkiye'nin, tercihini geçmişte ekonomisi yeterince gelişmiş ülkeler için yapmış bulunduğu, 138 sayılı Sözleşme'nin ekonomisi ve okul olanakları yeterince gelişmemiş ülkelere ilişkin istisnai hükümlerinden yararlanması da, söz konusu değildir. Kaldı ki; Türkiye'nin belirtilen türdeki istisnai hükümlerden yararlanması, şu anki ekonomik durumu itibariyle, pek inandırıcı görünmemektedir.

IV. Sonsöz

Çocuklar ile gençlerin erken yaşta çalışma yaşamına atılmalarını engellemek üzere, asgari çalışma yaşının yükseltilmesi, gelecek kuşağın sağlıklı yetişmesine önem veren her ülkenin ulaşmak istediği hedefler arasında yer alır. An-

çak, asgari çalışma yaşının ilkin uygulanması ve daha sonra da yükseltilmesi hedefleri, uygulamada bazı ön koşulların gerçekleşmesine bağlıdır. Nitekim, söz konusu ön koşul niteliğindeki ortamlar yaratılmadığı sürece, asgari çalışma yaşına ve bunun yükseltilmesine ilişkin yasal düzenlemeler, kağıt üzerinde kalmaya mahkûmdur.

Burada söz konusu olan ön koşullar, esas itibariyle, yeterli öğrenim olanaklarının sağlanması ve aile gelirlerinin yükselmesi ve de etkin bir devlet denetim örgütlenmesinin oluşturulmasıdır. Söz konusu parametreler konusunda Türkiye’de herhangi bir olumlu değişiklik olmadığı sürece, zorunlu ilköğrenim çağının düşürülmesi, hukuken (yasal olarak) çalışması yasak olan çocukların fiilen çalışma yaşamına atılmaları sonucunu yaratacaktır.

Asgari çalışma yaşı ve çocuk çalıştırma yaşı konusunda duyulan endişeler, 6287 sayılı Yasa’nın zorunlu temel eğitimin “kesintisiz” olmaktan çıkarılmasına dayanmamaktadır. Nitekim, söz konusu endişeler, zorunlu eğitim çağının aşağıya çekilmesinden kaynaklanmaktadır. Bu konuda, daha önceki yerleşmiş ve doğruluk derecesi ile yerindeliği denenmiş uygulamaya son verilmesi ise, bazı çevrelerin sağladığına inanılan siyasi yararları karşılık, çalışma yaşamına yararlı olacakmış gibi görünmemektedir.

Diğer yandan, 6287 sayılı Yasa’nın zorunlu temel öğrenim yükümüne ilişkin getirdiği değişiklikler, İş Kanunu’nun asgari çalışma yaşına ilişkin düzenlemesiyle (m. 71/I) uyumlu görünmemektedir. Söz konusu uyumu sağlayabilecek eğitim olanaklarındaki iyileşme, aile gelirlerinde artış yaratılması ve etkin devlet denetim örgütünün varlığı gibi fiili parametrelerin de, yakın zamanda ortaya çıkması söz konusu değildir. Bu durumda, tüm umutlar, 6287 sayılı Yasa hakkında ana muhalefet partisinin Anayasa Mahkemesi’nde açtığı bildirilen iptal davası hakkındaki karara kalmış görünmektedir. Ancak, söz konusu davanın da, konunun esası yerine, yasalaşma süreci sırasında yaşanan olumsuzluklara (şekil unsuruna) yönelmiş bulunması, asgari çalışma yaşı konusundaki

düzenlemelerin geleceği hakkında duyulan endişeleri artırmaktadır.

DİPNOTLAR

- 1 30.3.2012 tarihli ve 6287 sayılı “İlköğretim ve Eğitim Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” (RG. 11.4.2012, No. 28261)
- 2 <http://www.milliyet.com.tr/Yazdir.aspx?aType=HaberDetayPrint&ArticleID=1539026> (erişim tarihi: 16.5.2012)
- 3 Metin için bkz. Tankut Centel (derl.), Türkiye’nin Onayladığı ILO Sözleşmeleri, İstanbul 2004, 466 vd.
- 4 RG. 27.1.1998, No. 23243.
- 5 RG. 21.6.1998, No. 23379.
- 6 Söz konusu ulusal siyasetin gerçekleştirilmesine ilişkin önlemlerin planlanması ve yerine getirilmesi, 146 sayılı Tavsise Kararı I 1-5 tarafından, ayrıntılı biçimde saptanmıştır.
- 7 Bkz. yukarıda II 2.